

# Las Reformas Pendientes a la Constitución en Chile

**Soledad Alvear Valenzuela**

*Senadora de la República*

Correo electrónico: [oficina-soledad-alvear@gmail.com](mailto:oficina-soledad-alvear@gmail.com)

## Resumen

*La Constitución de 1980 contradijo el deber ser de una norma fundamental democrática: no expresó el consenso de la sociedad y presentó problemas de legitimidad de origen y contenidos. La demanda política de la oposición de la época fue la necesidad de convocar a una Asamblea Constituyente. Posteriormente, asumiría la estrategia de derrotar al régimen militar en su propia cancha, aceptando la Constitución como un hecho. Postuló el camino de la reforma para eliminar de su texto todos los elementos que impedían la vigencia plena de la democracia. Recién el año 2005, luego de sucesivos esfuerzos emprendidos por los Gobiernos de los Presidentes Aylwin, Frei y Lagos, se pudo avanzar más decisivamente en la aprobación de reformas políticas fundamentales. Todavía se encuentran pendientes reformas muy importantes para profundizar nuestro sistema democrático: a pesar que la Constitución ya ha sido reformada en 28 ocasiones, aún no se ha logrado remover todos los “enclaves autoritarios”.*

La Constitución debiera ser la norma fundamental o básica del país, que refleje el consenso de la sociedad, la norma en la cual todos nos sintamos interpretados; el marco a que todos adherimos a partir del cual podamos discrepar y resolver democráticamente nuestras diferencias.

Este no fue el caso de la Constitución de 1980 en sus orígenes. El anteproyecto fue elaborado por una Comisión de Estudios designada por el Gobierno Militar, el mismo que designó a

los miembros del Consejo de Estado que revisó dicho anteproyecto. Finalmente el proyecto aprobado por dicho Consejo de Estado fue sometido a una revisión final por parte de miembros del propio Gobierno militar. Ese fue el texto sometido a plebiscito el 11 de septiembre de 1980. Un plebiscito que, recordémoslo, no contó con las garantías mínimas que debe reunir un acto electoral para expresar fielmente la voluntad del pueblo soberano, ya que fue efectuado sin registros electorales, sin fiscalización independiente de su escrutinio, con estados de excepción constitucional vigentes, sin que existieran las mínimas condiciones equitativas para hacer campaña plebiscitaria. En estas condiciones el gobierno militar proclamó una victoria del 67% de los votos que nunca fue reconocida como legítima por la oposición.

Pero los problemas de legitimidad no solo derivaban de la elaboración y aprobación de la Constitución, sino también de su contenido. El texto sometido a plebiscito podía dividirse en dos partes: las disposiciones transitorias y las permanentes.

Las primeras implicaban en la práctica una institucionalización del régimen militar con el nombramiento del General Pinochet como Presidente de la República, por ocho años a partir del 11 de marzo de 1981, con la posibilidad que por vía de un plebiscito al finalizar dicho período éste pudiese extenderse por 8 años más, completando 16 años, y en todo caso, hasta el 11 de marzo de 1990, como finalmente aconteció. Durante toda esa década (1980-1990) seguiría el poder político concentrado en las autoridades del Régimen Militar, el General Pinochet como Presidente de la República y la Junta de Gobierno como Junta Legislativa y con la posibilidad de una vigencia ininterrumpida de estados de excepción constitucional incluido uno nuevo –el artículo 24 transitorio– que le permitía al Gobierno detener personas, relegarlas, expulsarlas del país y prohibir su ingreso, como lamentablemente continuó ocurriendo.

Las segundas –las permanentes– establecían una “democracia protegida bajo tutela militar”. Ello, pues si bien se establecía el sufragio universal para elegir directamente al Presidente de la República y a la Cámara de Diputados, sólo se elegía directamente en forma parcial el Senado (26 senadores a razón de 2 por región y los 9 restantes serían designados). Además se establecía un Consejo de Seguridad Nacional en que 4 uniformados, los Comandantes en Jefe del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y el Director General de

Carabineros, tendrían mayoría sobre los integrantes civiles, a saber el Presidente de la República, el Presidente del Senado y Presidente de la Corte Suprema, y podría “representar” su opinión frente a cualquier autoridad respecto de un acto o materia que “atente gravemente contra las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional”. A su vez, establecía la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros, los que sólo en casos excepcionales podían ser removidos, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. También se le daba poder al Consejo de Seguridad Nacional para nombrar 2 integrantes en el Tribunal Constitucional además de 4 de los nueve senadores designados. En materia comunal no se contemplaban elecciones por sufragio universal, ni de alcaldes ni del consejo.

Por otra parte, los estados de excepción constitucional comprendían una limitación amplísima de derechos fundamentales, incluyendo -en caso del Estado de Sitio- la expulsión de personas del país o la prohibición de ingreso, lo que significaba constitucionalizar el exilio. Fuera de lo anterior, existían disposiciones de exclusión política-ideológica como el Artículo 8° y se introducía un sistema de súper mayoría o de veto de la minoría de una nueva clase de leyes, que se establecía, que serían las leyes orgánicas constitucionales. Finalmente se consagraba un sistema extraordinariamente rígido de reforma constitucional, disponiendo incluso que respecto de determinadas materias (Bases de la Institucionalidad, Tribunal Constitucional, Fuerzas Armadas y Consejo de Seguridad Nacional) la reforma aprobada de acuerdo a las reglas generales no se promulgaría, sino que se guardaría hasta la próxima renovación conjunta de las Cámaras, debiendo votarse en la primera sesión que ellas celebren y, sólo si fuere ratificada por los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada rama del nuevo Congreso, se enviaría al Presidente para su promulgación. Aún en estas condiciones el Presidente, si estuviere en desacuerdo, podría llamar a plebiscito.

Con todo, al menos en el texto constitucional se estableció que la Carta Fundamental no podría ser modificada en el período de vigencia de las disposiciones transitorias, sin la ratificación de un plebiscito, lo que significó algún límite al poder omnímodo de las autoridades del régimen militar para modificar la Constitución según su conveniencia; se creó un Tribunal Constitucional que, sin perjuicio de su integración, tendría un rol clave en determinar la forma

como desarrollaría el plebiscito presidencial, como lo señalaremos más adelante y se contempló un capítulo de derechos y deberes constitucionales con herramientas para hacerlos efectivos, como el recurso del protección, aunque ellos estuvieran muy limitados en su ejercicio, durante el período de vigencia de las disposiciones transitorias de la Constitución.

Este era el punto en que nos encontrábamos al momento de entrar en vigencia esta Constitución, el 11 de marzo de 1981.

Frente a esta grave falta de legitimidad del texto constitucional la demanda política de la oposición de la época fue de la necesidad de convocar a una Asamblea Constituyente. Posteriormente la oposición asumiría la estrategia de derrotar al régimen militar en su propia cancha, aceptando la Constitución como un hecho y por lo tanto, comenzó a postular el camino de la reforma de la misma, eliminando de su texto todos los elementos que impedían la vigencia plena de la democracia.

Esta estrategia fue favorecida por una decisión clave del Tribunal Constitucional, al pronunciarse en 1985 -en una ajustada mayoría de 4 votos contra 3- acerca de la constitucionalidad del Proyecto de Ley sobre el Tribunal Calificador de Elecciones, exigiendo que el plebiscito presidencial que finalmente se efectuó el 5 de Octubre de 1988, debía realizarse con registros electorales, apoderados en las mesas de votación y con un sistema electoral en pleno funcionamiento, con un Servicio Electoral constituido y con un Tribunal Calificador de Elecciones con competencia para conocer de esta materia. Una interpretación contraria-señalaba el Tribunal- "no sólo hiere el espíritu de la Constitución sino también el sentido común, que es la base de toda interpretación lógica, ya que ella podría importar exponer el plebiscito mismo a un enjuiciamiento de legitimidad con grave perjuicio para el desarrollo normal de la futura institucionalidad". Justo es reconocer la participación que le cupo en ello al redactor de la sentencia, don Eugenio Valenzuela Somarriva.

En este marco se enfrenta el plebiscito del 5 de Octubre de 1988 triunfando la opción NO. A partir del triunfo del NO se generaron las condiciones para negociar reformas a la Constitución con el Gobierno Militar y la Junta Legislativa, con miras a las elecciones presidenciales y parlamentarias previstas para diciembre de 1989. Comenzaría entonces un larguísimo proceso de sucesivas reformas a la Constitución para hacer compatible la Carta Fundamental con la vigencia plena de la democracia.

Las reformas de 1989, entre otras materias, eliminarían el Artículo 8° de la Constitución, se aumentaría el número de senadores elegidos por votación directa de 26 a 38, se eliminaría el exilio dentro de las medidas que se podrán adoptar dentro de los estados de excepción constitucional, se integraría al Contralor General de la República como miembro del Consejo de Seguridad Nacional, modificando las atribuciones de dicho órgano de “representar” por “hacer presente” su opinión, se simplificaría el procedimiento de reforma a la Constitución, eliminando aquellas reformas que debían guardarse para votarse con ocasión de la renovación de la Cámaras y se reduciría el próximo período presidencial de 8 a cuatro años.

Con todo, permanecieron todavía una serie de “enclaves autoritarios” cuya modificación sería la principal preocupación del esfuerzo de los gobiernos democráticos venideros. Estos enclaves autoritarios se vieron reforzados con la promulgación de una ley electoral que consagró el sistema binominal para la elección de senadores y diputados. Ahora no bastaría con ser mayoría electoral en el país, para obtener la mayoría en el Congreso. Sería necesario que una lista doblara a la que le sigue para obtener los dos cargos en disputa. De no ser así la mayoría y la minoría quedarían empatados.

Las reformas de 1989 fueron sometidas a plebiscito, siendo aprobadas por amplísima mayoría. Esta mayoría implicó una ratificación del camino político escogido en nuestra transición pacífica a la democracia, por la vía de la reforma. No puede, sin embargo, encontrarse en este acto electoral un certificado de legitimidad a los enclaves autoritarios que permanecieron en la Constitución, los que serían objeto de la persistente voluntad de reforma impulsada constantemente por los Gobiernos de la Concertación.

El camino de la reforma ha sido larguísimo. Han transcurrido ya prácticamente 22 años desde la reforma constitucional de 1989 y, a pesar que la Constitución ya sido reformada en 28 ocasiones, todavía no se han logrado remover todos los “enclaves autoritarios”.

En 1991 se logró democratizar el sistema de elección de los municipios, lo que permitió que a partir de 1992 se realizaran elecciones municipales.

Recién el año 2005, luego de sucesivos esfuerzos emprendidos por los Gobiernos del Presidente Aylwin, el Presidente Frei y el propio Presidente Lagos, se pudo avanzar más decisivamente en la aprobación de reformas políticas fundamentales como, entre otras, la eliminación

de los senadores designados, la composición y atribuciones del Tribunal Constitucional, la eliminación de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros, la modificación del Consejo de Seguridad Nacional en el sentido que éste ya no podrá autoconvocarse, sino sólo lo podrá convocar el Presidente de la República y que ya no tendrá la facultad de hacer presente su opinión a determinadas autoridades del Estado, sino sólo asesorar al Presidente de la República; y la regulación de los estados de excepción constitucional de una manera compatible con el estado de derecho y las obligaciones internacionales de Chile. Finalmente pudo eliminarse del texto constitucional la referencia que los senadores se elegirían en razón de 2 por circunscripción, pero a cambio de ello se estableció que la reforma a la ley electoral requeriría, en caso de la elección de senadores, el quórum de 3/5 de los senadores y diputados en ejercicio. Ello se tradujo en que -si bien se extrajo el sistema binominal de la Constitución- una reforma al mismo requeriría, a partir de entonces, de un quórum más alto que el de la ley orgánica constitucional para su aprobación, similar al quórum exigido para reforma la Constitución en esta parte. Desafortunadamente, y a pesar de los esfuerzos del Gobierno de la época, no se pudo conseguir acuerdo necesario para reformar el sistema electoral.

El año 2009 se aprobó una reforma constitucional para establecer la inscripción automática y el voto voluntario, con la idea de extender el cuerpo electoral e incorporar a él cerca de 4 millones de potenciales electores, mayoritariamente jóvenes, que se habían excluido de él al no inscribirse en los registros electorales.

Esta es la situación que nos encuentra a más de 21 años del término del gobierno militar en que todavía se encuentran pendientes reformas muy importantes para profundizar nuestro sistema democrático.

Entre ellas creemos que revisten especial importancia las siguientes:

- 1) Modificar el sistema electoral binominal por un sistema de efectiva representación democrática. Esta es una reforma urgente para la legitimidad y sanidad de nuestro sistema democrático. Con el actual sistema electoral binominal los ciudadanos comprueban que, al fin y al cabo, su voto no pesa

o pesa muy poco. Cada vez es más difícil que una lista doble en votos a la otra, por lo que en la mayoría de las elecciones se conduce a un empate en cuanto a escaños a obtener entre la lista que obtuvo la mayoría de los votos y la lista minoritaria, dejando sin representación a la tercera mayoría. En este contexto, la competencia se da al interior de las listas y si hay candidatos favorecidos en cada una de las listas los candidatos proclamados por las listas mayoritarias, éstos se transforman virtualmente en parlamentarios elegidos, en una suerte de Congreso termal, en el que el voto deja ya de tener cualquier influencia.

- 2) Reformar los quórumos exigidos para la aprobación, modificación o derogación de determinadas normas legales. Consecuente con el principio democrático, si bien sería razonable establecer ciertos quórumos más exigentes para reformar la Constitución, no resulta igualmente razonable requerir de mayorías superiores a la mayoría absoluta de los senadores y diputados para aprobar, modificar, o derogar una ley. Para ello se requiere modificar el Artículo 66 de la Carta Fundamental para sustituir la expresión cuatro séptimos por mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.
- 3) Se podría mantener el sistema de control preventivo obligatorio por parte del Tribunal Constitucional de la constitucionalidad de determinadas normas legales (hoy calificadas con rango orgánico constitucional) pero sería importante reflexionar acerca del listado de materias que serían objeto de este control, las que no tienen que ser necesariamente las mismas que hoy se contemplan.
- 4) Creemos asimismo que actualmente no se justifica mantener en la Constitución las normas relativas al Consejo de Seguridad Nacional, un órgano asesor del Presidente de la República que perfectamente puede ser regulado por una ley.

Pero fuera de estas reformas es necesario abordar otras reformas políticas necesarias para profundizar nuestra democracia, ampliando cada vez más la participación de los ciudadanos en los

asuntos públicos. Con ello debemos hacernos cargo de la crisis de representatividad que hoy tiene nuestro sistema político para responder a las legítimas aspiraciones de la mayoría de nuestro pueblo.

- 1) Entre ellas el actual gobierno ha enfatizado la necesidad de avanzar la ley sobre inscripción automática y voto voluntario. Nosotros, a pesar que fuimos partidarios del voto obligatorio, estamos dispuestos a avanzar en aquello, pero al mismo tiempo y en la misma ley debemos legislar para que los chilenos en el exterior puedan ejercer, sin condiciones ni cortapisas, el derecho a voto que la Constitución le reconoce.
- 2) Se requiere avanzar en un proyecto de ley sobre primarias para que la gente tenga mayor participación en la definición de las candidaturas, especialmente tratándose de elecciones presidenciales.
- 3) También resulta importante en una democracia fortalecer institucionalmente los partidos políticos.

Para ello se necesita:

- a) Una ley de primarias públicas, abiertas y vinculantes.
- b) Promover su democracia interna, garantizando a todos los militantes el derecho a incidir de manera regular y efectiva en la definición de las autoridades y de la línea política.
- c) Robustecer mecanismos de supervigilancia que, respetando la autonomía de estas corporaciones, aseguren la limpieza de los procesos electorales internos y la corrección del uso de los recursos.
- d) Dotar de una efectiva autonomía al Servicio Electoral y crear una Superintendencia de Partidos Políticos.



- e) Proveer fuentes de financiamiento directo o indirecto, público y privado, para que estas colectividades puedan cubrir adecuadamente su funcionamiento regular, especialmente en relación a su despliegue territorial (sedes regionales), apoyo técnico (asesoría y centros de estudios) y su política de formación (juventud y extensión).
- 4) En el ámbito de la descentralización planteamos la necesidad que no sólo los Consejos Regionales se elijan por elección popular como se ha aprobado recientemente mediante otra reforma constitucional.

Se debe impulsar una profunda reforma política y administrativa que contemple los siguientes aspectos:

- a) Elección por votación popular de un Gobernador Regional en reemplazo de los actuales Intendentes. Los temas de orden público y de seguridad ciudadana quedarían a cargo de un delegado regional dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- b) Transformación de los municipios en auténticos gobiernos comunales autónomos. Ello importa una autonomía administrativa y financiera, dotando de facultades a los Municipios para fijar la planta administrativa, las remuneraciones de su personal y el presupuesto comunal. Todo ello, en el contexto de una sana política fiscal, que vele adecuadamente por los equilibrios macroeconómicos básicos, que logre la compatibilidad y armonía entre la autoridad nacional y comunal respectiva.
- c) Creación de Gobiernos Metropolitanos en aquellos casos de gran densidad o concentración poblacional cuyas características hacen insuficiente las estructuras de gobiernos regionales y comunales.

- d) La regulación del presupuesto de la Región, considerando su forma de aprobación por el Consejo, la participación que cabe en dicho proceso a la comunidad y la manera en que se pueden generar recursos propios.
- e) La forma en que las regiones pueden pactar, y luego ejecutar convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública.
- f) El procedimiento, las condiciones, el cronograma con arreglo al cual el Presidente de la República deberá transferir a uno o más gobiernos regionales aquellas competencias de Ministerios y servicios públicos que han de pasar a la gestión directa de las regiones. Este traspaso gradual y selectivo contemplará materias relativas al ordenamiento territorial, el fomento productivo, el desarrollo social y el impulso cultural.

Permítanme hacer una reflexión sobre la relevancia que tienen para una democracia las reformas políticas. Muchas veces hemos escuchado a miembros de la actual coalición del gobierno y del propio Gobierno señalar que a quienes formamos parte de la Concertación nos preocupa sólo las reformas que interesa a los políticos a diferencia de ellos que están concentrados en las reformas sociales que son las que verdaderamente interesan a la gente. Esto claramente es un pretexto para no avanzar en la profundización de la democracia. Obviamente dando más participación y protagonismo a los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos, lo que se logra a través de estas reformas políticas, dotando de mayor legitimidad a nuestro sistema político democrático, y superando –de paso– la crisis de representatividad hoy imperante, es que se podrá avanzar más decididamente en la agenda de justicia social construyendo una sociedad inclusiva y de oportunidades para todos.

Por último, seguiremos insistiendo en la necesidad de avanzar en la aprobación de estas reformas políticas para hacer que por fin nuestra Constitución sea aquella norma básica que refleje el consenso de la sociedad, en la cual todos nos sintamos igualmente interpretados.



